

# Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral

## Federalism, Asymmetry and Interdependence: The Origins of International Action Undertaken by Member States of Federations

Renaud Dehousse

Volume 20, numéro 2, 1989

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702493ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702493ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Dehousse, R. (1989). Fédéralisme, asymétrie et interdépendance : aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral. *Études internationales*, 20(2), 283–309. <https://doi.org/10.7202/702493ar>

Résumé de l'article

This article deals with a problem relatively neglected by studies devoted to the foreign relations of federated states, namely the reasons that impel the member states of some federations to develop foreign affairs policy independently of each other. Several types of factors are taken into consideration. It appears that the growing interdependence of industrialized countries leads to both an increase and a diversification of international contacts between public authorities, thus undermining the traditional monopoly held by external affairs departments. This phenomenon, however, does not arise to the same degree in all federations, suggesting that internal factors may equally play a major role. The composite character and above all the asymmetry of some federations have, clearly enough, centrifugal effects. But the influence of institutional variables must not be neglected: the combination of a particularly pronounced asymmetry together with weaknesses in the representation accorded at the national level to different regions making up the federation probably explain the activism shown by Belgium's linguistic communities and some Canadian provinces.

# Fédéralisme, asymétrie et interdépendance: Aux origines de l'action internationale des composantes de l'État fédéral

Renaud DEHOUSSE\*

**ABSTRACT** — *Federalism, Asymmetry and Interdependence: The Origins of International Action Undertaken by Member States of Federations*

*This article deals with a problem relatively neglected by studies devoted to the foreign relations of federated states, namely the reasons that impel the member states of some federations to develop foreign affairs policy independently of each other. Several types of factors are taken into consideration. It appears that the growing interdependence of industrialized countries leads to both an increase and a diversification of international contacts between public authorities, thus undermining the traditional monopoly held by external affairs departments. This phenomenon, however, does not arise to the same degree in all federations, suggesting that internal factors may equally play a major role. The composite character and above all the asymmetry of some federations have, clearly enough, centrifugal effects. But the influence of institutional variables must not be neglected: the combination of a particularly pronounced asymmetry together with weaknesses in the representation accorded at the national level to different regions making up the federation probably explain the activism shown by Belgium's linguistic communities and some Canadian provinces.*

Les relations internationales des États fédéraux ont déjà fait l'objet de nombreuses analyses. Entreprises par des juristes, la plupart de ces études se sont attachées à une dimension bien précise du problème: les espaces laissés par le droit international et par le droit constitutionnel à l'action internationale des composantes de la fédération.<sup>1</sup> Rares sont en revanche les recherches

---

\* Cet article est une version remaniée d'un chapitre d'une thèse de doctorat sur les relations internationales des États fédéraux présentée à l'Institut universitaire européen de Florence en mai 1988.

1. Citons à titre d'exemple les ouvrages de Ivan BERNIER, *International Legal Aspects of Federalism*, Londres, Longmans, 1973; Luigi DI MARZO, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Alphen aan den Rijn, Sijthoff et Noordhoff, 1980; James MCLEOD HENDRY, *Treaties and Federal Constitutions*, Washington, D.C., Public Affairs Press, 1955; R. C. Ghosh, *Treaties and Federal Constitutions: Their Mutual Impact*, Calcutta, The World Press, 1961; Yves LEJEUNE, *Le statut international des communautés fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984.

*Revue Études internationales*, volume XX, n° 2, juin 1989

qui ont été consacrées aux causes qui peuvent engendrer cette volonté d'action autonome. Or il ne paraît pas excessif de penser que l'ensemble du phénomène ne peut être appréhendé en faisant abstraction de ses racines. Sans cela, comment expliquer l'importance nouvelle que semble avoir acquise cette tentation autonomiste après la Seconde Guerre mondiale? Certes, les États américains, les cantons suisses, les *Länder* allemands et même les provinces canadiennes n'ont pas attendu cette époque pour se manifester sur la scène internationale, mais la tendance générale – confirmée par de nombreuses études de cas – semble être au développement des velléités internationales des gouvernements infra-étatiques. Le phénomène est suffisamment généralisé pour que l'on puisse penser que des modifications structurelles du système international sont à la base de cette évolution. Inversement, les problèmes posés par la politique étrangère n'ont pas la même acuité dans toutes les fédérations, ni pour toutes les régions: certaines d'entre elles se montrent plus entreprenantes, plus soucieuses d'autonomie que d'autres. La question a fait l'objet de plusieurs approches partielles<sup>2</sup> mais jamais d'une tentative de synthèse. C'est à l'analyse des différentes données qui peuvent déterminer ces tendances centrifuges – données internes ou externes, communes à l'ensemble des autorités infra-étatiques ou propres à certaines régions – qu'est consacrée la présente étude.

## I – Le contexte général: l'interdépendance et ses effets centrifuges

Il n'est plus possible au vingtième siècle de prétendre que les événements qui ont lieu dans un État restent sans influence sur les autres États ou sur l'ensemble du système international. Les révolutions technologiques qui sont intervenues ont raccourci à l'extrême – et parfois de façon dramatique – la distance qui séparait autrefois les peuples et leurs gouvernements. L'amélioration des modes de transport a permis le développement de la mobilité géographique et des échanges économiques. La possibilité de communications instantanées par le son et par l'image a amené la naissance d'une forme de communauté à l'échelle planétaire – le « *global village* » – dont parlait Marshall McLuhan. De son côté, l'ère nucléaire a contribué à accroître la sensibilité collective aux conflits qui éclatent aux quatre coins du globe en en dramatisant les enjeux potentiels.<sup>3</sup> Certes, le nombre et la variété des interactions entre les différents États n'ont pas crû partout de la même

2. Surtout en ce qui concerne le Canada. Voir par exemple E. et L. FELDMAN, « The Impact of Federalism on the Organization of Canadian Foreign Policy », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, 1984, pp. 33-59; A. JACOMY-MILLETTE, « Le rôle des provinces dans les relations internationales », *Études internationales*, vol. X, 1979, pp. 285-320; T.A. LEVY, « Le rôle des provinces », in P. PAINCHAUD (éd.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Montréal, Université du Québec, 1977, pp. 109-145.

3. G. MALLY, *Interdependence: the Euro-American Connection in the Global Context*, Lexington, Mass., Lexington Books, 1976.

manière ou avec la même intensité. Aujourd'hui encore, ils varient selon les régions et selon les domaines; l'asymétrie dans l'orientation des flux internationaux et dans leur intensité est à la source de bien des déséquilibres.<sup>4</sup> Néanmoins, il est incontestable que l'interdépendance entre les différents États s'est considérablement renforcée.<sup>5</sup>

Une évolution aussi profonde ne pouvait pas ne pas altérer le fonctionnement des organes étatiques. Les effets centripètes de l'interdépendance ont été mis en évidence à différents niveaux: les spécialistes des relations internationales ont remarqué à quel point les « affaires intérieures » d'un État pouvaient être conditionnées par la situation dans d'autres États ou au niveau international<sup>6</sup>; les économistes ont souligné que l'interpénétration des économies nationales remettait en cause, avec la fragmentation des marchés, la possibilité d'une politique nationale autonome.<sup>7</sup> Pour répondre à cette « perte de contrôle » des États<sup>8</sup>, et à l'émergence d'un embryon de « communauté mondiale », d'aucuns en appellent au développement d'une forme de gouvernement supra-national.<sup>9</sup> D'autres voient dans une centralisation accrue du pouvoir politique le seul contrepoids possible à cette évolution.<sup>10</sup>

Force est toutefois de constater que les effets centrifuges de cette évolution ont été généralement ignorés en dépit de leur importance. Or, les relations entre autorités publiques infra-étatiques se sont développées parallèlement à l'accroissement des échanges internationaux;<sup>11</sup> on peut donc penser que ces deux phénomènes sont en quelque sorte liés. La fréquence des contacts avec l'extérieur, la prise de conscience de la similitude de bien des situations de part et d'autre des frontières ont profondément modifié la perception même des relations internationales au sein des sociétés industrielles: dans une large mesure, le développement des échanges inter-

4. Voir R. KEOHANE et J. NYE, « Transnational Relations and World Politics: A Conclusion », *International Organization*, Vol. XXV, 1971, 721-748, pp. 736-739.

5. Il n'en a pas toujours été ainsi: la tendance a longtemps été niée par Karl Deutsch. Voir en général O.R. YOUNG, « Interdependencies in World Politics », *International Journal*, 1969, pp. 726-750.

6. Voir par exemple J. ROSENAU, *Toward the Study of National-International Linkages*, in *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres et New York, Pinter et Nichols, 1980, pp. 370-401.

7. R.N. COOPER, « Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies », *World Politics*, Vol. XXIV, 1972, pp. 159-181.

8. KEOHANE et NYE, *op. cit.*, p. 742.

9. Voir par exemple G. CLARK et L.B. SOHN, *World Peace through World Law*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1958 et W. FRIEDMAN, *De l'efficacité des institutions internationales*, traduit et adapté par S. DREYFUS, Paris, Armand Colin, Collection U, 1970. Cette conception a cependant été critiquée pour son refus d'envisager d'autres acteurs internationaux que les États. Voir à ce propos O. YOUNG, *The Actors in World Politics*, in J. ROSENAU, V. DAVIS et M. EAST (eds.), *The Analysis of International Politics*, New York, Free Press, 1972, 125-144, pp. 134-137.

10. Voir à ce propos l'ouvrage d'Edmond ORBAN, *La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral: un processus irréversible?*, Montréal, éd. Québec/Amérique, 1984, pp. 51-71.

11. Voir par exemple, pour ce qui est des États-Unis, l'analyse de John M. KLINE, *State Government Influence in the US Economic Policy*, Lexington, D.C. Heath, 1983.

étatiques est allé de pair avec leur banalisation. La dimension subjective de l'interdépendance – la sensibilité à l'environnement international – a acquis à notre époque une importance considérable. Niklas Luhmann a souligné combien ce phénomène était riche d'implications quant à la maîtrise même des contacts avec l'« étranger » : plus ceux-ci apparaissent comme une chose normale, et plus il devient difficile d'en réserver le contrôle à une élite informée.<sup>12</sup>

Cette évolution des mentalités a contribué à mettre en lumière le fait qu'il était de plus en plus difficile d'assigner un rôle spécifique à chaque niveau de gouvernement. Dès 1949, Morton Grodzins notait que :

It is difficult to find any governmental activity which does not involve all three of the so-called "levels" of the federal system. In the most local of local functions – law enforcement or education, for example – the federal and state governments play important roles. In what, *a priori*, may be considered the purest central government activities – the conduct of foreign affairs, for example – the state and local governments have considerable responsibilities, directly and indirectly.<sup>13</sup>

Par ailleurs, la politique étrangère peut avoir dans les différentes régions d'un même État un impact effectif ou subjectif éminemment variable. Une politique de strict contrôle des exportations d'armes aura fatalement une incidence plus grande dans les régions où est concentrée l'industrie armurière. De même, la volonté de limiter l'afflux de capitaux américains manifestée par Ottawa dans les années '70 a été mal acceptée dans les provinces atlantiques du Canada, dont l'économie souffrait d'un manque d'investissements.<sup>14</sup> À tous les niveaux, l'accroissement des échanges internationaux multiplie à la fois les effets déstabilisateurs et les tentations centrifuges. Ce n'est pas par hasard que les États américains les plus affectés par la crise de l'industrie sidérurgique ont été parmi les premiers à adopter des normes préférentielles pour les producteurs nationaux dans les marchés publics.<sup>15</sup> Il est aussi frappant de constater que l'action autonome du Québec sur la scène internationale s'est développée à un moment où le Gouvernement du Général de Gaulle affirmait la volonté farouche d'indépendance de la France et où une série de nouveaux États francophones faisaient leur apparition sur la scène internationale – deux mouvements qui ont eu au Québec un écho considéra-

12. *Territorial Borders as System Boundaries*, in R. STRASSOLDI et G. DELLI ZOTTI (eds.), *Cooperation and Conflict in Border Areas*, Milan, Franco Angeli, 1982, pp. 235-244. Voir aussi C.F. ALGER, *Participation of Local Communities in Building Future Worlds*, *Ibid.*, pp. 273-307.

13. *Federal-State Relations by the Council of State Governments*, Washington, Council of State Governments, 1949, cité par D.J. ELAZAR, *American Federalism – A View from the States*, 3<sup>ème</sup> éd., New York, Harper and Row, 1984, p. 31.

14. Voir Th. LEVY, « The International Economic Interests and Activities of the Atlantic Provinces », *American Review of Canadian Studies*, vol. V, 1975, pp. 98-113.

15. Voir à ce propos KLINE, *op. cit.*, pp. 87-91.

ble.<sup>16</sup> Certes, l'action du gouvernement québécois répondait également à une série de stimuli purement internes, mais il semble indéniable que le contexte international ait eu une influence non négligeable.

Le « contenu » des relations internationales a été altéré de façon profonde par cette évolution. Les relations économiques constituent maintenant l'axe principal des relations inter-étatiques, et il n'existe guère à notre époque de question qui ne soit susceptible de fournir la matière à des échanges de vues ou à une collaboration intergouvernementale. Il est assez normal dans ces conditions que la dimension formelle, « sacrée », des contacts internationaux soit éclipsée par les aspects techniques. En termes de gestion, cette transformation se traduira notamment par le renforcement de la présence des départements spécialisés sur la scène internationale. L'apparition des autorités régionales sur la scène internationale s'explique avant tout par le fait que leurs domaines traditionnels de compétence – le développement économique, la culture, l'environnement – ont acquis droit de cité à ce niveau. La pression centrifuge est tout aussi forte au niveau de l'administration centrale que dans les relations entre le centre et les subdivisions territoriales: il n'est pas rare aujourd'hui de voir les ministères de la culture, de l'économie ou des transports se doter d'une structure spécialisée dans les contacts extérieurs et envoyer certains de leurs membres étoffer les représentations extérieures de l'État. La multiplication des vecteurs de la communication internationale a largement contribué à cette évolution: lorsque les contacts directs – que ce soit par téléphone ou par le biais de visites – sont aussi aisés, le détour par les voies de communications officielles et classiques apparaît bien souvent comme un formalisme inutile et désuet. Une grande partie de ces interactions nouvelles prend ainsi la forme de contacts relativement informels, qui contribuent à leur tour à la désacralisation des relations internationales.

Tous ces bouleversements se sont traduits par des modifications profondes de la gestion des relations internationales:<sup>17</sup> seules dans une certaine mesure les questions de sécurité ont échappé à une remise en question et font encore l'objet d'un contrôle relativement centralisé – bien que les conflits entre administrations ne soient pas chose inconnue à ce niveau.<sup>18</sup> Si l'on exclut ce « domaine réservé » par excellence, on échappe difficilement à la conclusion que la fragmentation bureaucratique, apanage selon Rosenau de la gestion des problèmes intérieurs des États,<sup>19</sup> a aujourd'hui gagné à la plus grande partie des relations internationales.

16. Voir R.H. KEYSERLINCK, « France and Quebec: The Psychological Basis for their Cooperation », *Queen's Quarterly*, Vol. LXXV, 1964, pp. 21-32.

17. La réforme en 1982 du ministère canadien des Affaires extérieures était d'ailleurs dictée par le souci de renforcer la centralité du ministère dans la conduite de la politique étrangère, et ce tant vis-à-vis des autres départements fédéraux que des administrations provinciales. Voir à ce propos E. et L. FELDMAN, *The Impact of Federalism...*, op. cit., pp. 52-54.

18. Voir à ce propos l'ouvrage classique de G.T. ALLISON, *Essence of Decision – Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little and Brown, 1971.

19. *Foreign Policy as an Issue-Area*, in *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York et Londres, The Free Press et Collier-Macmillan, 1967, pp. 11-50.

## II – Le cas particulier des régions frontalières

Cette évolution générale revêt naturellement une importance particulière pour les régions frontalières. L'homogénéité croissante du monde industriel a en effet modifié de façon profonde la nature des frontières. Luhmann résume bien cette altération lorsqu'il écrit :

As a general rule we can say that territorial borders no longer limit entire societies, but only political systems (with all that belongs to them in particular jurisdiction).<sup>20</sup>

La rupture de compétence brutale que représentent les frontières peut être à la source de nombreux problèmes en regard de la mobilité des personnes et des biens que requiert une économie intégrée. *A fortiori* lorsque le découpage de la frontière est relativement artificiel : l'intense activité transfrontalière des provinces canadiennes et des États américains s'explique aisément, si l'on tient compte du fait que la géographie du continent encourage le développement des flux économiques selon un axe Nord-Sud. L'amélioration des voies de communication, le développement des infrastructures ou le statut des travailleurs frontaliers sont autant d'exemples de questions qui, précisément parce qu'elles dépassent les limites de la compétence d'un État, requièrent une collaboration par delà les frontières.<sup>21</sup> La coopération régionale transfrontalière a d'ailleurs tendance à se développer dans des domaines où l'appartenance à un espace géographique commun rend nécessaire un effort de collaboration : transports, développements des communications, lutte contre la pollution et les incendies de forêt, etc.

Par ailleurs, même si les conflits frontaliers qui ont ensanglanté l'histoire de l'Europe ont quasiment disparu,<sup>22</sup> la frontière peut malgré tout être à l'origine de certaines tensions.<sup>23</sup> C'est notamment le cas en ce qui concerne l'environnement, qui ignore l'homogénéité de la frontière :

La frontière divise, tronçonne, distribue. L'environnement unifie, tout entier animé par l'interpénétration et les influences réciproques de ses éléments constitutifs.<sup>24</sup>

Étant donné la sensibilité croissante de l'opinion publique aux problèmes écologiques, ce décalage peut engendrer des conflits assez aigus, ainsi qu'en

20. *Op. cit.*, p. 240.

21. La littérature à ce sujet est considérable. Voir entre autres *Les régions frontalières à l'heure du Marché Commun*, Presses Universitaires de Bruxelles, 1970 ; *Les régions transfrontalières de l'Europe*, Genève, Institut Universitaires d'études européennes, 1975 ; *Les régions périphériques frontalières d'Europe*, Paris, Presses d'Europe, 1982.

22. Voir sur ce point les réflexions de S. TÄGIL dans « The Question of Border Regions in Western Europe: An Historical Background », *West European Politics*, Vol. 5, 1982, pp. 18-33.

23. Voir en général M. ANDERSON, *Scenarios for Conflict in Frontier Regions*, in STRASSOLDI et DELLI ZOTTI, *op. cit.*, pp. 145-175.

24. P.-M. DUPUY, *La frontière et l'environnement*, in *La frontière*, Actes du colloque de Poitiers de la S.F.D.I., Paris, Pedone, 1980, p. 268.

témoigne l'émoi parfois très vif suscité par la tendance de certains États à localiser des installations polluantes (ou qui menacent de l'être) à proximité des frontières.

Tous ces éléments renforcent les tentations centrifuges que nous avons évoquées plus haut. L'interdépendance croissante des zones frontalières représente en soi une incitation suffisante à la collaboration directe. À bien des égards, le caractère artificiel de la frontière apparaît d'autant plus évident que l'on en est proche. Le phénomène sera particulièrement accusé dans les zones où des liens linguistiques et culturels unissent les peuples que séparent la frontière: les contacts transfrontaliers entre particuliers ou associations privées sont parfois tellement développés que les autorités régionales sont pratiquement contraintes à affronter en commun des problèmes comme la localisation d'installations industrielles ou nucléaires.<sup>25</sup> La proximité des problèmes et l'éloignement – physique et parfois politique – des centres décisionnels nationaux concourent à inciter les hommes du terrain à agir de façon autonome. Les réactions provoquées en Wallonie et en Sarre par la décision française de mettre en service les réacteurs nucléaires de Chooz et de Cattenom en ont récemment offert un exemple: dans les deux cas, ce sont d'abord les autorités régionales qui ont réagi à ce qui était perçu comme une menace pour les intérêts régionaux.<sup>26</sup> L'importance des relations transfrontalières paraît confirmée par la place qu'elles prennent dans l'action autonome des autorités régionales sur la scène internationale: une part importante des activités internationales des provinces canadiennes – Québec compris – concerne directement les relations de voisinage avec les États américains et des problèmes liés à l'existence de la frontière, à telle enseigne que l'on a pu écrire que la proximité était un des principaux déterminants de ces interactions.<sup>27</sup> On pourrait porter le même jugement, semble-t-il sur l'activité des cantons suisses<sup>28</sup> et des *Länder* allemands.<sup>29</sup> Inversement, les contraintes de

25. P.-M. DUPUY, « Legal Aspects of Transfrontier Regional Cooperation », *West European Politics*, vol. 5, 1982, 50-63, p. 56.

26. Voir l'avis de l'Exécutif régional wallon du 26 février 1981, Conseil régional wallon, 1980-81, Doc. n° 22/1. Voir aussi le rapport présenté par U. ROTH au congrès de la conférence des autorités régionales et locales d'Europe sur la prévention de la pollution transfrontalière et la coopération entre les autorités locales et régionales, Conseil de l'Europe, Doc. Cong-TFP (79) 2.

27. R. LEACH, D. WALKER et T. LEVY, « Province-State Trans-border Relations: A Preliminary Assessment », *Canadian Public Administration*, 1973, 468-482, p. 480; R.H. LEACH, R.B. RILEY et T.A. LEVY, « State-Province Relations across the Canadian Border », *State Government*, vol. 48, 1975, pp. 150-155; R.F. SWANSON, « The Range of Direct Relations between States and Provinces », *International Perspectives*, 1976, pp. 18-23.

28. Cette prédominance est particulièrement nette au niveau de leurs relations conventionnelles. Sur quarante-quatre accords cantonaux en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1981, trente-quatre avaient été conclus avec des États ou subdivisions d'États avoisinants. Y. LEJEUNE, *Le statut international des collectivités fédérées à la lumière de l'expérience suisse*, Paris, L.G.D.J., 1984, pp. 110-111.

29. C'est en tout cas ce qu'affirme W. LEISNER, « The Foreign Relations of the Member States of the Federal Republic of Germany », *University of Toronto Law Journal*, vol. 16, 1966, 346-360, p. 356.



la géographie expliquent l'absence quasi totale d'activités autonomes de la part des États australiens.

### III – Variables internes: symétrie et asymétrie

Si les éléments qui précèdent nous permettent de mieux comprendre la tendance générale au développement par les autorités régionales d'une politique autonome de relations extérieures, ils ne nous sont pas d'un grand secours pour expliquer les variations que l'on constate au sein de certains États. Or, celles-ci sont parfois considérables: il semble indéniable, pour citer les deux exemples les plus manifestes, que l'activisme international du Québec est sans équivalent parmi les autres provinces canadiennes, et que la Communauté française de Belgique se montre plus entreprenante que la Flandre à ce niveau. Au-delà des paramètres quantitatifs comme le volume des interactions internationales (missions, visites, échanges, conclusion d'accords avec des partenaires étrangers), c'est surtout la dimension qualitative de ces variations qui retient l'attention. Dans les deux cas que nous avons cités, on se trouve en présence de relations qui vont bien au-delà des contacts transfrontaliers, qu'il s'agisse du domaine abordé – souvent des questions à caractère culturel, parfois des accords de coopération très généraux, à consonance politique – ou du choix des interlocuteurs: le Québec et la Communauté française de Belgique se distinguent ainsi pour avoir conclu des accords de coopération avec des États étrangers, chose rare dans les relations extérieures des gouvernements infra-étatiques. Ce saut qualitatif<sup>30</sup> est souvent accompagné d'un rituel provocateur: conclusion en grande pompe d'« ententes » internationales calquées sur le modèle des traités inter-étatiques, visites « officielles », et ouverture de représentations extérieures dans les capitales étrangères, etc. Le fait que ce phénomène soit circonscrit à des régions bien précises laisse à penser que c'est du côté de la position de ces régions au sein de l'État qu'il faut en chercher l'origine.

À cet égard, deux constatations s'imposent. Les deux cas qui viennent d'être évoqués concernent des régions dont l'origine est essentiellement ethnique, et leurs activités internationales ont eu les questions culturelles pour domaine privilégié.<sup>31</sup> Nombreux sont les auteurs, au sein de ce courant de pensée que Derek Urwin a baptisé l'« école ethnonationale »,<sup>32</sup> qui mettent

30. Ce phénomène a été noté par P. PAINCHAUD, voir « Territorialization and Internationalism: The Case of Quebec », *Publius*, Vol. 7, 1977, 161-175, p. 174.

31. L'importance accordée par le Québec aux relations avec la France et les pays francophones, si elle est aisément compréhensible, n'en contraste pas moins avec le volume relativement réduit des échanges économiques qu'il a avec ces pays: les exportations québécoises vers la France sont très nettement inférieures à celles de la Province dans de nombreux États américains.

32. *The Price of a Kingdom: Territory, Identity and the Centre – Periphery Dimension in Western Europe* in Y. MENY et V. WRIGHT (eds.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1985, p. 153. Voir en général M.J. ESMAN (ed.), *Ethnic Conflict in the Western World*, Ithaca, Cornell University Press, 1977.

l'accent sur l'acuité émotionnelle des conflits ethniques et notent qu'il est relativement plus facile de mobiliser les individus en fonction de critères ethniques qu'en fonction de critères économiques et sociaux<sup>33</sup> – sans compter que les antagonismes économiques et sociaux prennent parfois une coloration culturelle ou linguistique assez nette.

Toutefois, la fragmentation ethnique ne paraît pas suffisante pour expliquer les phénomènes qui nous intéressent, puisqu'elle est tout aussi importante dans des États de forte immigration comme l'Australie ou les États-Unis, sans pour autant déboucher sur des tendances centrifuges aussi nettes. Sans doute l'absence d'une concentration territoriale des collectivités ethniques, peut-elle expliquer pourquoi ces deux pays ne connaissent pas de conflits régionaux plus aigus.<sup>34</sup> Cette situation y a d'ailleurs été invoquée pour critiquer le caractère artificiel du fédéralisme.<sup>35</sup> À l'opposé, la « territorialisation » des groupes ethniques qui caractérise la Belgique ou le Canada représente certainement un élément déstabilisateur, surtout lorsqu'elle est combinée avec une structure fédérale. La concentration d'une communauté ethnique sur une portion du territoire national peut en effet lui permettre d'avoir accès à une série de leviers de commande: il suffit pour cela que le gouvernement de ce territoire s'identifie suffisamment à cette communauté pour mettre à sa disposition les ressources administratives et financières dont il dispose. La superposition de clivages politiques aux clivages ethniques transforme ainsi la nature des relations au sein de l'État, en donnant aux conflits ethniques des moyens et des enjeux de nature institutionnelle.<sup>36</sup>

Ce phénomène de territorialisation et d'institutionnalisation des tensions ethniques est un des éléments qui expliquent le poids particulier du Québec au sein de la fédération canadienne.<sup>37</sup> Incontestablement, la « Révolution

33. Pour D.A. RUSTOW, cette différence peut être expliquée par la nature des conflits et par leur enjeu: « ... there is a fundamental difference in the nature of the issues. On matters of economic policy and social expenditures, you can always split the difference. In an expanding economy, you can even have it both ways: the contest... can be turned into a positive-sum game. But there is no middle position between Flemish and French, or between Calvinism, Catholicism, and secularism as principles of education. » « Transitions to Democracy », *Comparative Politics*, 1970, pp. 359 et s.

34. M. WALZER, *States and Minorities*, in *Minorities: Community and Identity*, sous la direction de C. FRIED, Berlin, Springer-Verlag, pp. 219-227.

35. J.R. Mallory parle par exemple de « l'obsolescence croissante » du fédéralisme en Australie et aux États-Unis (*The Five Faces of Federalism* in P.-A. CREPEAU et C.B. MACPHERSON, *The Future of Canadian Federalism*, University of Toronto Press et Presses de l'Université de Montréal, 1963, 5-15, p. 11). Voir aussi C. HOWARD, *The Constitution, Power and Politics*, Melbourne, Fontana, 1980, et J.D.B. MILLER et B. JINKS, *Australian Government and politics*, 4<sup>ème</sup> édition, Londres, Duckworth, 1971.

36. L. MAYER, « Federalism and Party Behaviour in Australia and Canada », *Western Political Quarterly*, vol. 23, 1970, pp. 795-807, voit dans l'existence ou non de ces clivages superposés un des éléments principaux de classification des différents systèmes fédéraux. Voir aussi C.H. ENLOE, *Ethnic Conflict and Political Development*, Boston, Little, Brown and Cy, 1973, pp. 89-105.

37. L'influence de ce facteur sur les relations internationales a été soulignée par Paul PAINCHAUD. Voir à ce propos *Territorialization and Politics*, op. cit., pp. 163-164.

tranquille » caractérisée pour une majorité de francophones par le passage d'une identification à caractère ethnique à une identification essentiellement territoriale, a eu pour l'ensemble de l'édifice fédéral canadien des effets déstabilisateurs.<sup>38</sup> Dans une large mesure, les relations entre le Canada français et le Canada anglais ont pris la forme d'un dialogue Ottawa-Québec.<sup>39</sup> Province « pas comme les autres », comme le proclament eux-mêmes les Québécois, le Québec bénéficie *de facto* d'un statut particulier lié à sa qualité de foyer national et de porte-parole de la nation canadienne-française. Inversement, une des raisons fréquemment citées pour expliquer la stabilité des systèmes fédéraux suisse ou américain tient précisément à l'absence d'une superposition exacte entre les divisions territoriales et les clivages linguistiques ou religieux.<sup>40</sup>

Naturellement, la gravité des tensions ethniques et le poids qu'elles font peser sur la structure institutionnelle en Belgique et au Canada tiennent aussi au fait qu'elles ne mettent aux prises que deux communautés: quels que soient les compromis proposés, la minorité a souvent l'impression que l'on fait jouer contre elle le poids du nombre, et la majorité que l'on ne tient pas compte des droits qu'elle tire de son importance démographique. Ce double sentiment de minorité – souvent mis en évidence dans les analyses de la situation belge<sup>41</sup> – accroît en même temps les pressions autonomistes et la difficulté de la tâche des autorités nationales. La tension sera grande pour la minorité – surtout s'il s'agit d'une minorité permanente – de chercher une autonomie maximale par rapport au pouvoir central. De façon peut-être plus inattendue, la majorité pourra aussi subir la même tentation si elle a l'impression que ses droits ne sont pas respectés.

38. Passage que reflète bien l'évolution sémantique: on parle moins des « Canadiens-français », et plus des Québécois.

39. Le phénomène est particulièrement accentué au Québec, où l'on considère souvent le Canada anglais comme un tout dont le Gouvernement fédéral serait le porte-parole. En revanche, Ottawa a toujours nié au Gouvernement québécois le monopole de la représentation de la communauté canadienne-française en mettant l'accent sur l'existence de minorités francophones hors du Québec et sur le caractère « national » du Gouvernement fédéral, chargé de la défense des intérêts de l'ensemble du pays.

40. L'affirmation doit être nuancée: il existe bel et bien des cantons francophones ou germanophones, catholiques ou protestants, mais aucun de ces cantons ne peut prétendre monopoliser la représentation de ces groupes ethniques. K.B. MAYER, « The Jura Problem: Ethnic Conflict in Switzerland », *Social Research*, Vol. 35, 1968, p. 707; A. LUPHART, *Political Theories and the Explanation of Ethnic Conflict in the Western World: Falsified Predictions and Plausible Postdictions*, in *Ethnic Conflict in the Western World*, op. cit., pp. 46-64. Sur le rapport entre superposition de clivages multiples et stabilité des systèmes politiques, voir S.M. LIPSET, *Political Man*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1960, pp. 88-89.

41. Voir par exemple Val R. LORWIN, *Linguistic Pluralism and Political Tension in Modern Belgium* in *Advances in the Sociology of Language*, sous la direction de J.A. FISHMAN, La Haye, Mouton, pp. 386-412, et A.P. FROGNIER, *Federal and Partly Federal Systems, Institutions and Conflict Management: Some Western European Examples*, in D. REA (ed.), *Political Cooperation in Divided Societies*, Dublin, Gill and MacMillan, 1982, pp. 187-215. Voir aussi P.M. KITROMILIDES, *Political Community in Plural Societies*, in *Minorities: Community and Identity*, op. cit., pp. 341-351.

En fait, la qualité des relations entre les différentes régions ou entre le centre et la périphérie est un élément essentiel dans la genèse des tensions centrifuges qui peuvent se manifester au sein des systèmes fédéraux. À ce niveau, il devient toutefois essentiel de souligner que ce paramètre peut varier de façon considérable en fonction des secteurs. Charles D. Tarlton a offert il y a une vingtaine d'années une explication intéressante des relations entre les différentes communautés en les rapprochant de ce qu'il appelle le *degré de symétrie* des systèmes fédéraux, c'est-à-dire

... the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to other component units. The overall extent to which the federal system is characterized by a harmonious pattern of states partaking of the general features of the federal nation is at the core of the symmetry of federalism.<sup>42</sup>

Le système symétrique parfait regrouperait ainsi des régions de poids démographique ou économique sensiblement égal, partageant les mêmes modèles culturels et divisées par des clivages sociaux et politiques semblables; chaque entité serait une sorte de réduction des équilibres réalisés au niveau de l'État. Asymétriques seraient au contraire les systèmes composés d'entités politiques disparates, que leur situation, leurs attitudes et leurs intérêts distinguent.

L'originalité de la distinction réside surtout dans ses implications pour les rapports entre les différents groupes et les institutions qui les représentent. Dans un système symétrique, les relations entre les régions seront singulièrement facilitées par la communauté de préoccupations et d'opinions que leur similarité fondamentale implique. Il en ira tout autrement là où prédominent les éléments d'asymétrie; chaque groupe aura ses intérêts propres, aussi éloignés de ceux des autres que de ceux de l'État considéré dans son ensemble. Au-delà des tensions que cette fragmentation ne manquera pas d'engendrer dans les relations entre les différentes composantes de l'État – phénomène que Tarlton met bien en évidence<sup>43</sup> –, il est aussi permis de penser que l'asymétrie débouchera fatalement sur des tendances centrifuges au niveau institutionnel. Une division précise et rigoureuse des compétences de chaque niveau sera indispensable afin de permettre à chaque groupe de préserver les éléments essentiels de son identité. Toute intervention du pouvoir central dans la sphère de compétence régionale risquera d'apparaître comme l'instrument de la domination d'une communauté sur l'autre plutôt que comme une action au service d'hypothétiques intérêts communs. Au souci de préserver leur pouvoir, commun à l'ensemble des structures étatiques, se superposera dans les régions asymétriques la volonté

42. C.D. TARLTON, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *Journal of Politics*, Vol. 27, 1965, 861-875, p. 867.

43. *Ibid.*, pp. 868-871. C'est précisément à cause des tensions que l'asymétrie implique pour les États fédéraux que cet auteur recommande dans ce cas – et de façon un peu paradoxale! – l'adoption d'un régime unitaire (*Ibid.*, pp. 872-873).

d'assurer la défense de leurs intérêts spécifiques. Selon toute vraisemblance, les autorités régionales seront tentées d'agir de façon autonome autant que faire se peut, afin d'éviter tout risque d'ingérence fédérale.

Cette théorie semble corroborée par la relative stabilité des systèmes fédéraux relativement symétriques des États-Unis ou de l'Australie, au sein desquels les conflits entre gouvernement fédéral et États ont pour objet principal – du moins au XX<sup>ème</sup> siècle – des intérêts « corporatistes », communs à l'ensemble des États, en matière financière par exemple, et non des questions qui les opposent. Que les tendances centrifuges rencontrées dans les États asymétriques se manifestent également au niveau des relations extérieures confirme – si besoin en était – qu'à ce niveau aussi, les tentatives d'action autonome peuvent être considérables.

#### IV – Asymétrie et relations extérieures

Les éléments de base du modèle asymétrique décrit par Tarlton semblent à même de fournir une explication des tendances autonomistes qui perturbent les relations extérieures des États fédéraux. Il est clair, par exemple, que les clivages ethniques se manifestent aussi par des différences de sensibilité en ce qui concerne les relations internationales. L'attachement des Canadiens anglais à la couronne britannique est sans équivalent au Québec; les deux communautés n'accordent pas non plus la même importance aux relations avec les États francophones. De même, francophones et néerlandophones de Belgique sont loin d'éprouver des sentiments identiques à l'égard de la République Sud-Africaine, un des rares États avec lesquels les Flamands puissent espérer entretenir des relations dans leur langue maternelle. L'idée d'asymétrie apparaît en filigrane dans la pensée de René Lévesque, lorsqu'il affirme l'importance des relations internationales pour le Québec, îlot francophone dans un océan anglophone:

L'affirmation forte et constante de notre langue et de notre culture francophone est essentielle à notre existence, voire à notre survie comme peuple ou nation en Amérique du Nord. Cette nécessité explique les relations privilégiées que nous entretenons déjà avec les gouvernements francophones d'Europe et d'Afrique.<sup>44</sup>

Ce n'est d'ailleurs pas par hasard que les premiers contacts internationaux de la Province tendaient tous au développement de ses relations avec le

44. Cité par A. JACOMY-MILLETTE, « Le rôle des Provinces dans les relations internationales », *Études internationales*, vol. X, 1979, 285-320, p. 292. Dans un tout autre contexte, la présence d'importantes minorités ethniques albanaise et macédonienne sur son territoire semble affecter de façon sensible les relations de la Yougoslavie avec l'Albanie et la Roumanie. Voir à ce propos L.J. COHEN, « Federalism and Foreign Policy in Yugoslavia: The Politics of Regional Ethnonationalism », *International Journal*, vol. XLI, 1986, pp. 624-654.

monde francophone: c'est surtout avec la récession des années '70 que les problèmes économiques ont véritablement acquis droit de cité.<sup>45</sup>

Au-delà des questions de sensibilité culturelle, l'asymétrie peut aussi jouer un rôle déterminant en ce qui concerne les problèmes socio-économiques: dans les explications avancées pour justifier les activités transnationales des régions frontalières, leur marginalisation économique apparaît toujours comme un élément majeur.<sup>46</sup> Les tentations centrifuges qui se manifestent au Canada sont également incompréhensibles si l'on ne prend pas en considération la grande diversité sociale et économique des segments de ce que l'on a appelé le « condominium canadien », qui reste dans une large mesure un conglomerat d'économies régionales relativement diversifiées. Centre et périphérie, provinces industrialisées et provinces attardées, provinces riches en ressources naturelles et provinces dépendantes: nombreux sont les clivages qui mettent aux prises les différentes provinces au sein de coalitions changeantes.<sup>47</sup>

Les implications internationales du morcellement de l'économie canadienne sont considérables.<sup>48</sup> L'importance et la persistance de clivages profonds rendent évidemment aléatoire le développement d'une politique extérieure capable de satisfaire l'ensemble des intérêts en jeu dans des domaines comme la réglementation des investissements étrangers, la politique de l'énergie ou la politique commerciale. Dans des situations aussi complexes, l'intérêt national apparaît souvent comme une abstraction qui ne répond vraiment aux exigences d'aucun des groupes antagonistes. Cette situation est naturellement riche d'effets centrifuges. Les Provinces canadiennes préféreront souvent chercher à s'assurer par leurs propres moyens les marchés ou les investissements nécessaires à leur développement plutôt que de s'en remettre à une entremise fédérale toujours délicate. En cas de besoin, la Saskatchewan, où est concentrée la plus grande partie de la production canadienne de potasse, s'efforcera de s'entendre pour stabiliser les prix avec son *alter ego* américain, l'État du Nouveau-Mexique, plutôt que de faire intervenir les autorités fédérales.<sup>49</sup> Inversement, on a pu affirmer que la

45. Pour une analyse de cette transition, voir A. JACOMY-MILLETTE, « Treaty-Making Power and the Provinces: from the Quiet Revolution' to Economic Claims », *Revue générale de droit*, vol. 4, 1973, pp. 131-153.

46. Voir S. TÂGIL, *op cit.*

47. Voir sur ce point D. SMILEY, *Cleavages and The Canadian Federal System*, in P.D. COLE et W. OFONAGORO (eds.), *Readings on Federalism*, Nigerian Institute of International Affairs, 1979, 322-335, et T. A. LEVY, *Le rôle des Provinces*, in P. PAINCHAUD (éd.), *Le Canada et le Québec sur la scène internationale*, Montréal, C.Q.R.I. 1979, pp. 110-145.

48. Voir à ce sujet D. C. THOMSON et R. F. SWANSON, *Canadian Foreign Policy: Options and Perspectives*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1971, chapitre 2, pp. 9-19; P. C. DOBELL, *Canada's Search for New Roles - Foreign Policy in The Trudeau Era*, Toronto University Press, 1972, pp. 38-55, ainsi que le récent ouvrage publié sous la direction de T. KEATING, et D. MUNTUN, *The Provinces and Canadian Foreign Policy*, Toronto, Canadian Institute of International Affairs, 1986.

49. Un accord de limitation des exportations a été conclu à cette fin en 1969. Voir à ce propos K. HOLSTI et T. A. LEVY, « Bilateral Institutions and Transgovernmental Relations between Canada and the United States », *International Organization*, vol. 28, 1974, 875-901, p. 894.

relative homogénéité économique et sociale de la République Fédérale allemande explique pourquoi l'action internationale des *Länder* était moins développée que celle des Provinces canadiennes.<sup>50</sup>

L'asymétrie a aussi pour effet de compliquer la représentation des différentes tendances au niveau des instances gouvernementales nationales. Les francophones de Belgique notent par exemple que la plupart des ministères appelés à représenter l'État dans son ensemble sur la scène internationale sont souvent aux mains de titulaires flamands<sup>51</sup> – phénomène d'autant plus remarquable qu'il coïncide avec un déséquilibre en faveur des néerlandophones au sein du corps diplomatique.<sup>52</sup> La question de la représentation extérieure de l'État a d'ailleurs acquis une dimension politique suffisante pour constituer l'une des principales pierres d'achoppement lors du remaniement ministériel effectué en janvier 1985; la difficulté a été résolue par le transfert du portefeuille du commerce extérieur à un Vice-Premier ministre francophone en contrepartie de la substitution d'un francophone par un Flamand au sein de la Commission des Communautés européennes – un échange qui illustre bien l'importance accordée par les deux communautés à cette forme de « contrôle régional » de la politique étrangère.

Dans le même ordre d'idées, la Commission d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme instituée au début des années soixante au Canada a relevé un déséquilibre assez net en faveur des anglophones au sein du ministère des Affaires extérieures: non seulement les francophones étaient numériquement sous-représentés, mais le français n'étaient pas considéré comme une langue de travail à part entière.<sup>53</sup> Ce déséquilibre était à l'origine d'un « anglocentrisme » assez marqué de la diplomatie canadienne.<sup>54</sup> Les initiatives internationales du Québec ont toutefois accéléré la prise de conscience du problème par les autorités fédérales. Les gouvernements Pearson et Trudeau ont mis en chantier des réformes qui visaient à faire du français une

50. H.J. MICHELMANN, « Federalism and International Relations in Canada and the Federal Republic of Germany », *International Journal*, vol. XLI, 1986, 539-571, p. 570.

51. Le déséquilibre était particulièrement flagrant de décembre 1981 à janvier 1985, période durant laquelle des portefeuilles comme celui du Premier ministre, les relations extérieures, le commerce extérieur, les affaires économiques, la défense nationale, le secrétariat d'État au commerce extérieur, le secrétariat d'État aux affaires européennes et à l'agriculture étaient tous détenus par des Flamands.

52. Le problème a été considéré comme suffisamment important pour qu'un ancien haut fonctionnaire soit chargé de la préparation d'un rapport spécial. Voir A. MOLITOR, *Rapport à Monsieur le Ministre des Relations extérieures sur le déséquilibre linguistique au sein de la carrière diplomatique et sur les remèdes à y apporter*, Bruxelles, juillet 1984, ronéotypé.

53. Voir à ce propos G. LALANDE, *The Department of External Affairs and Bilingualism: Diplomatic Personnel and Language Use*, Studies of the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, vol. 3, 1968, pp. 163-198 et L. SABOURIN, *La dualité culturelle et les activités internationales du Canada*, Documents de la Commission Royale sur le bilinguisme et le biculturalisme, vol. 9, 1970, pp. 13 et s.

54. J.L. GRANATSTEIN, *The Anglocentrism of Canadian Diplomacy* in A. FENTON COOPER (ed.) *Canadian Culture: International Dimensions*, Centre on Foreign Policy and Federalism, University of Waterloo/Wilfrid Laurier University – Canadian Institute of International Affairs, 1985, pp. 27-43.

langue de travail à part entière et du bilinguisme un élément important pour l'avancement de tous les fonctionnaires – et non pas des seuls francophones comme c'était *de facto* le cas auparavant –, dans le même temps que certaines personnalités francophones de renom étaient nommées à des postes de responsabilité.<sup>55</sup>

On a là un exemple de réponse institutionnelle intéressante aux problèmes posés par l'asymétrie. Il peut en effet être utile dans certains cas de chercher à apaiser les tensions au moyen de garanties formelles. Les autorités belges se sont également engagées dans cette direction en faisant du bilinguisme un critère important d'accès à la carrière diplomatique, en imposant une stricte parité entre francophones et flamands au sein du ministère des relations extérieures et en garantissant aux usagers le droit d'utiliser la langue de leur choix.<sup>56</sup> En fait, un équilibre absolu et permanent s'est avéré impossible à réaliser: pour compenser un déséquilibre traditionnel en faveur des francophones, il a fallu recourir dans les années soixante à des mesures *d'affirmative action* permettant un recrutement massif d'agents flamands;<sup>57</sup> il est maintenant question de prendre des dispositions de même nature, mais de direction opposée, pour remédier à une tendance qui s'est inversée...<sup>58</sup> Une solution plus radicale encore a été expérimentée en Yougoslavie, où républiques et provinces interviennent directement dans la sélection du personnel diplomatique fédéral.<sup>59</sup>

Des mesures de ce genre se heurtent toutefois à certains obstacles. Privilégier une logique ethnique dans le recrutement du personnel risque évidemment de se faire au détriment des exigences de compétence qui devraient présider à ce choix. D'un point de vue juridique, le Conseil d'État belge a eu l'occasion de souligner que l'établissement de conditions de recrutement discriminatoires ou privilégiées allait à l'encontre du principe de l'égale admissibilité des citoyens aux emplois publics;<sup>60</sup> les détracteurs canadiens de la politique de bilinguisme et de « biculturalisme » de Lester Pearson et Pierre Elliott-Trudeau ne se sont pas fait faute de relever qu'elle mettait majorité et minorité sur un pied d'égalité.<sup>61</sup> De façon plus générale,

55. Le cas le plus fameux à cet égard est sans doute la désignation d'un des avocats les plus acharnés de la présence internationale du Québec, Paul Gérin-Lajoie, à la tête de l'Agence canadienne de développement international.

56. Article 47 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative du 18 juillet 1966.

57. Pour combler le déficit du rôle linguistique néerlandais, la loi du 6 avril 1962 – dite « Loi Fayat », du nom de son auteur – organisait un concours de recrutement exceptionnel et assouplissait les conditions générales d'aptitudes au bénéfice des candidats néerlandophones.

58. Voir en général le rapport Molitor, cité *supra*.

59. L. J. COHEN, *op. cit.*, pp. 637-640.

60. Avis du 25 octobre 1961. À la suite de cet avis négatif, le gouvernement a dû pour faire adopter ces mesures renoncer à la voie réglementaire et recourir à la voie législative, qui exclut la possibilité d'une censure par le Conseil d'État.

61. Cette thèse a eu un certain écho du côté francophone. Voir P. PAINCHAUD, *Diplomatic Biculturalism: Doctrine or Delusion?*, in S. CLARKSON (ed.), *An Independent Foreign Policy for Canada?*, Toronto McClelland and Stewart. 1968.



une politique égalitaire rencontrera des problèmes d'ordre politique là où la bi-polarisation est assez accentuée: la double réaction de minorisation dont il a été question plus haut incitera la majorité à penser que l'on en fait trop et la minorité, pas assez. À l'heure actuelle, la situation belge est rendue particulièrement délicate par une impasse de ce genre: alors que les francophones tirent parti des chiffres pour réclamer des mesures de redressement, les Flamands font remarquer que les principaux postes de responsabilité au sein du ministère des Relations extérieures restent détenus par une élite restreinte de francophones.<sup>62</sup> Enfin, même au niveau national, le département des relations extérieures ne monopolise pas – et il s'en faut de beaucoup – les relations avec l'étranger.<sup>63</sup> Un équilibre entre les différentes communautés suppose un effort au niveau de l'administration centrale tout entière.

Que le sentiment d'aliénation qui caractérise les systèmes asymétriques contribue à renforcer les tensions entre le centre et les différentes régions ne saurait surprendre. Plus le degré d'asymétrie sera élevé, plus le monopole national sur les relations extérieures apparaîtra comme une sorte de relais artificiel. L'exemple le plus frappant à cet égard est sans conteste la participation d'un Premier ministre flamand et d'un Premier ministre anglophone au sommet des États francophones qui s'est tenu à Paris au printemps 1986: sans doute la représentation des États que sont la Belgique et le Canada était-elle nécessaire, mais rarement l'écart entre légitimité étatique et légitimité politique avait été aussi grand et aussi apparent.

Les conséquences institutionnelles de ce décalage sont loin d'être négligeables. Lorsque le pouvoir central apparaît étroitement lié à une communauté, les autres groupes, s'ils en ont la possibilité, tendent à réagir en recourant aux instruments politiques dont ils ont pu s'assurer la maîtrise. Dans un État fédéral, cette réaction prendra presque fatalement la forme d'un renforcement des institutions régionales au détriment du pouvoir central, avec pour corollaire une méfiance accrue à l'égard de tout ce qui pourra apparaître comme une ingérence du pouvoir national – et, partant, des autres communautés – dans les domaines réservés par la Constitution à l'action régionale.<sup>64</sup> Les relations internationales n'échappent pas à la règle, d'autant que leur caractère hétérogène en fait un cheval de Troie tout désigné pour les tentatives de percée du pouvoir central: on ne peut qu'être frappé, à cet égard, par la coïncidence entre le développement des activités culturelles

62. Voir à cet égard un article révélateur du magazine *Knack* du 30 octobre 1985, « De heilige driehoek rond Leo Tindemans », pp. 12-17. Ajoutons également que la « vérité des chiffres » dépend toujours de l'ensemble auquel on se réfère: les néerlandophones peuvent ainsi faire état d'un déséquilibre au sein de l'administration de la coopération au développement. Voir « In de derde wereld spreken wij frans », *Knack*, 22 mai 1985, pp. 33-36.

63. Au Canada, malgré la centralisation entreprise en 1982 avec le regroupement de différents services au sein des affaires extérieures, la plupart des ministères fédéraux conservent une division chargée des problèmes internationaux.

64. Pour des conclusions semblables en ce qui concerne la politique étrangère du Nigeria dans les années qui ont suivi l'indépendance, voir G.J. IDANG, *Nigeria: Internal Politics and Foreign Policy, 1960-1961*, Ibadan University Press, 1973.

fédérales – notamment au niveau international – et l'éveil international du Québec: sans cet aiguillon, l'action des autorités québécoises aurait-elle pris un tour aussi décidé?<sup>65</sup>

Ce dernier exemple illustre d'ailleurs bien combien la frontière entre le refus des ingérences fédérales et le désir d'action autonome est ténue. Après tout, ces deux phénomènes sont les produits directs d'un même sentiment d'aliénation. Faute de pouvoir orienter de façon décisive l'action du gouvernement central, il sera tentant pour les autorités régionales de mettre en œuvre une politique plus conforme à ce qu'elles estiment être leur intérêt. Dans des cas extrêmes, une séparation radicale sera proposée: un des premiers avocats du séparatisme québécois voyait ainsi dans l'impossibilité d'influencer l'action internationale du Canada, qu'il s'agisse des deux guerres mondiales, de l'accession de Terre-Neuve à la Confédération, ou de la participation à l'OTAN, une des raisons principales de l'échec de la fédération.<sup>66</sup> Sans aller aussi loin, les pressions centrifuges pourront aussi se traduire au sein du cadre fédéral, par une action internationale autonome des gouvernements fédérés les plus asymétriques. Si la Communauté française de Belgique a été plus active que sa consœur flamande sur ce terrain, on le doit en partie au fait qu'elle se reconnaissait moins bien que cette dernière dans les orientations de la politique nationale et dans les hommes qui l'incarnaient.<sup>67</sup>

## V – Variables institutionnelles

Si les pages qui précèdent accordent une grande importance aux éléments sociaux qui sous-tendent le fédéralisme – à l'instar de ces auteurs qui, comme le politologue américain W. S. Livingston, font du fédéralisme un phénomène avant tout sociologique –,<sup>68</sup> on aurait toutefois tort d'en conclure que les éléments institutionnels ne constituent qu'une simple superstructure, un reflet de l'évolution des clivages sociaux, ethniques ou territoriaux. A.C. Cairns a noté à propos de la situation canadienne que l'impact des institutions sur la société était nettement moins bien connu que l'impact de la société sur les institutions:

Studies of Canadian politics have suffered from a disciplinary mobilization of bias which grossly underestimates the autonomy of elites, the

65. Le lien entre ces deux éléments apparaît clairement dans un ouvrage de Claude MORIN, qui fut un des principaux promoteurs de l'action internationale du Québec. Voir *Le pouvoir québécois ... en négociation*, Montréal et Québec, Éditions du Boréal Express, 1972, spécialement pp. 175-177. Voir aussi A. JACOMY-MILLETTE, *Treaty-Making and the Provinces...*, *op. cit.*, pp. 134-135 pour les réactions québécoises à la conclusion en 1967 d'un accord culturel entre le Canada et la Belgique.

66. M. CHAPUT, *Pourquoi je suis séparatiste*, Montréal, Ed. du Jour, 1961, p. 31.

67. C'est dans cette optique que doit être comprise l'ouverture à Québec de la première représentation à l'étranger de la Wallonie et de la Communauté française de Belgique. Pour une critique révélatrice de la manière dont était représentée la dualité culturelle belge au Québec, voir le *Bulletin de l'association Wallonie-Québec*, n° 3, mai-août 1981, pp. 3-5.

68. W.S. LIVINGSTON, « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, 1952, 81-95.

weight of government and the moulding effect of institutions on human behaviour. A form of sociological reductionism common to North American political scientists has stressed society at the expense of the polity and either devalued, ignored or denied an autonomous role for government.<sup>69</sup>

Cette tendance réductive a été démentie par les faits de façon parfois cinglante.<sup>70</sup> Qui plus est, elle ne réussit pas à fournir une explication satisfaisante à la subsistance d'une forme fédérale de gouvernement dans des États qui, comme l'Australie ou les États-Unis, ne connaissent pas de concentration territoriale des minorités, pas plus qu'elle ne permet de saisir la force du provincialisme dans la partie anglophone du Canada. Réagissant contre cette école de pensée, Cairns soutient de façon convaincante que les variables institutionnelles, c'est-à-dire la manière dont le pouvoir est réparti à l'intérieur du système étatique, contribuent de façon indépendante à l'évolution politique des États. Il insiste tout particulièrement sur la dynamique propre des institutions régionales et sur leur capacité à mouler leur environnement social et politique:

The sociological perspective pays inadequate attention to the possibility that the support for powerful independent provincial governments is a product of the political system itself, that it is fostered and created by government elites employing the policy apparatus of their jurisdictions, and that such support need not take the form of a distinct culture, society, or nation as these are conventionally understood.<sup>71</sup>

On peut à la fois généraliser cette approche et l'appliquer aux problèmes qui nous concernent. Il semble en effet logique – et même presque tautologique – de considérer que l'existence même de gouvernements autonomes, essence du système fédéral, offre à ceux qui en ont le contrôle, des moyens – mais aussi des raisons – pour agir de façon autonome sur la scène internationale (section 5.1.). L'importance des variables institutionnelles ne s'arrête cependant pas là. Il est nécessaire, pour rendre compte des variations importantes qui peuvent exister au sein d'un même État, de prendre en considération l'ensemble de la structure institutionnelle et la manière dont elle permet d'accommoder les tensions centrifuges (section 5.2.).

69. A.C. CAIRNS, « The Governments and Societies of Canadian Federalism », *Revue Canadienne de Science politique*, Vol. X, 1977, 695-726, pp. 724-725. Voir aussi D. SMILEY, « Federal States and Federal Societies, with Special Reference to Canada », *International Political Science Review*, vol. 5, 1984, pp. 443-454.

70. Dans les années cinquante, par exemple, la centralisation du pouvoir était souvent présentée comme le fruit inéluctable d'une évolution socio-économique qui renforçait l'interdépendance entre les Provinces tout en atténuant les particularismes ethniques. Voir par exemple J.A. CORRY, *Constitutional Trends and Federalism*, in A.R.M. LOWER, *et al.*, *Evolving Canadian Federalism*, Durham N.C., Duke University Press, 1958, p. 97. Voir aussi A. BRADY, *Report of the Royal Commission on Dominion-Provincial Relations*, *Canadian Historical Review*, vol. 21, 1940, p. 247.

71. *Op. cit.*, p. 699.

## A — La dynamique de l'autonomie

Toute institution tend dans son action à privilégier les politiques qui permettent d'assurer la préservation de sa propre influence. Cette préoccupation essentielle se traduit à la fois par le rejet des empiètements d'origine extérieure dans sa sphère d'action et par un souci de développer son emprise sur la société. Au sein d'un régime fédéral, chaque gouvernement s'efforce d'accroître à la fois son contrôle politique et le soutien dont il peut disposer. Naturellement, la cohabitation entre différentes autorités gouvernementales, avec chacune leurs exigences propres, ne va pas sans engendrer certains conflits de compétence : le gouvernement fédéral mettra l'accent sur la dimension nationale des problèmes qui doivent être abordés, tandis que les gouvernements régionaux feront valoir la nécessité de défendre les intérêts du segment particulier de la société qu'ils représentent. En cas de modification de son environnement, chaque gouvernement aura tendance à réagir pour protéger sa sphère d'action ou pour l'étendre. Les tensions seront d'autant plus aiguës que les enjeux institutionnels se doubleront d'intérêts personnels pour les hommes politiques et pour les fonctionnaires qui sont les acteurs principaux du débat.<sup>72</sup> Au lieu de porter sur des problèmes de fond, l'affrontement portera sur la préservation ou l'extension de l'influence de gouvernements, d'administrations ou d'individus, à grand renfort de références théoriques à l'autonomie régionale ou aux *States' Rights* d'un côté, à l'unité nationale de l'autre.<sup>73</sup>

L'action internationale des composantes des fédérations ne peut pas être analysée sans tenir compte de la toile de fond que représente l'expansion du rôle des autorités publiques depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale — avec la prolifération de départements spécialisés qui l'a accompagnée. Faut-il s'étonner de ce que ces enjeux institutionnels soient aussi présents dans un domaine comme les relations extérieures? Étant donné l'importance que ces questions revêtent pour chaque gouvernement, c'est plutôt le contraire qui serait surprenant, car les affaires étrangères sont loin de former un secteur homogène, soustrait par essence à ce genre d'évolutions. Confrontés à l'accroissement du domaine international, centre et périphérie tentent dans un même élan de développer leurs activités extérieures. Accepter les prétentions du pouvoir central au contrôle exclusif des relations internationales équivaudrait pour les autorités régionales à lui permettre d'intervenir par ce biais dans les domaines qui leur sont traditionnellement réservés. Leur réaction face à ce qu'elles perçoivent comme une menace pour leur existence est unanimement négative. Paul Gérin-Lajoie, qui fut un des artisans de la

72. Réalité que reflète bien le hiatus parfois brutal dans les convictions affichées par le personnel politique qui passe du niveau régional au niveau national ou *vice versa*.

73. E. WEIDNER parle à ce propos d'*expediency or conservation rights*. Voir *Decision-Making in Federal Systems*, in W. MACMAHON (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, Garden City, N.Y., Doubleday, 1955, p. 368.

politique d'ouverture internationale du Québec, traduit bien l'impression générale lorsqu'il écrit:

Il fut un temps où l'exercice exclusif par Ottawa des compétences internationales n'était guère préjudiciable aux intérêts des États fédérés, puisque le domaine des relations internationales était assez bien limité.

Mais, de nos jours, il n'en est plus ainsi. Les rapports interétatiques concernent tous les aspects de la vie sociale. C'est pourquoi, dans une fédération comme le Canada, il est maintenant nécessaire que les collectivités-membres qui le désirent participent activement et personnellement à l'élaboration des conventions internationales qui les concernent directement.<sup>74</sup>

Que font d'ailleurs les ministères nationaux, lorsqu'ils battent en brèche le monopole du ministère des Affaires étrangères sur la représentation extérieure de l'État, si ce n'est réagir de même façon à une menace d'empiétement identique?<sup>75</sup> De façon plus positive, le sentiment d'une meilleure connaissance des données techniques d'un problème précis contribuera à renforcer les tentations autonomistes des autorités locales face à un pouvoir central souvent perçu comme lourd, distant et impersonnel.<sup>76</sup> Au niveau des régions frontalières, on donne parfois l'impression de considérer la centralisation des relations extérieures comme une complication un peu gratuite, disproportionnée au regard de la simplicité des problèmes; on apprécie mal la nécessité de faire intervenir le gouvernement national pour de pures questions de voisinage comme le tracé d'une route, l'édification d'un pont ou l'évacuation des eaux usées.

Si le souci d'autonomie est une caractéristique commune à l'ensemble des autorités régionales, il ne se manifeste pas partout avec la même intensité, ni ne revêt dans tous les cas la même signification. Certains gouvernements régionaux affichent en effet la volonté d'utiliser systématiquement et de façon intensive les instruments législatifs, administratifs et financiers que la constitution met à leur disposition pour assurer le développement de leur région, tout en s'opposant de façon décidée aux interventions du pouvoir central dans leur sphère de compétence. Ce phénomène, connu au Canada sous le nom de « *province-building* »,<sup>77</sup> s'est traduit au niveau des provinces par une nette croissance des dépenses publiques et par un développement des structures administratives provinciales. Fruits de cette tendance, l'apparition de nouvelles administrations et le renforcement de celles qui existent contri-

74. Cité par A. PATRY, *Le Québec dans le monde*, Ottawa, Leméac, 1980, p. 81.

75. Voir *supra*, section 1.

76. Cela est manifeste dans les études de cas de N. HANSEN, « Transboundary Cooperation in Centralist States: Conflicts and Responses in France and Mexico », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 14, 1984, pp. 137-152.

77. L'expression a été utilisée pour la première fois dans une étude de E.R. BLACK et A.C. CAIRNS, « A Different Perspective on Canadian Federalism », *Canadian Public Administration*, vol. IX, 1966, 27-44, p. 40. Voir aussi le chapitre 2 de T.A. HOCKIN, *Government in Canada*, Londres, Weidenfeld et Nicolson, 1975.

buent à leur tour à accroître le nombre des acteurs qui ont intérêt à ce que se maintienne le poids régional dans la structure décisionnelle étatique.

À bien des égards, le bourgeonnement des activités internationales des autorités régionales que l'on connaît en Belgique et au Canada constitue une sorte de prolongement international de cette évolution. Ce n'est en effet qu'à partir du moment où l'on atteint un certain stade de développement administratif que la définition et la mise en œuvre d'une véritable politique extérieure deviennent possibles.<sup>78</sup> Les deux phénomènes se sont alimentés de façon mutuelle: l'intérêt pour les questions internationales a entraîné l'apparition au niveau régional de structures administratives spécifiques, chargées de la gestion de la politique extérieure; celles-ci ont à leur tour contribué à renforcer les pressions centrifuges.<sup>79</sup>

Naturellement, le fait que les gouvernements qui présidaient à ce moment aux destinées du Québec et de la Communauté française de Belgique envisageaient d'un œil favorable l'affirmation sous tous azimuts du rôle des autorités régionales n'était certes pas étranger à cette évolution. Il est indéniable qu'il n'y a dans l'esprit des responsables de cette expansion aucune solution de continuité entre compétences internes et compétences externes: c'est une stratégie d'ensemble qui régit leur évolution.<sup>80</sup>

Ce n'est pas par hasard que les Provinces dans lesquelles le phénomène de « *province-building* » est le plus prononcé<sup>81</sup> – l'Alberta et le Québec – sont aussi les plus actives au niveau international.

Le poids des enjeux institutionnels transparait enfin dans le profil particulier que revêt en Belgique et au Canada le débat relatif à la maîtrise des relations extérieures. S'il est vrai que les conflits de compétences sont plus que les autres voués à se manifester de façon symbolique, les relations internationales offrent à cet égard un terrain de choix en raison du rôle considérable qu'y jouent encore les éléments symboliques: de là découle sans doute l'importance qu'ont prise les querelles de préséance et de procédure. Ajoutons encore, toujours à titre d'indice de l'importance de ce genre de préoccupations, l'effet inattendu qu'elles ont eu en Belgique: seule l'existence d'intérêts institutionnels identiques permet de comprendre pourquoi, de part et d'autre de la frontière linguistique, les institutions régionales ou com-

78. S.P. HUNTINGTON, « Transnational Organizations in World Politics », *World Politics*, vol. 25, 1973, 333-368, p. 342.

79. Pour une analyse de ce phénomène par un responsable provincial, voir J.P. MEEKISON, « Provincial Activity adds new Dimension to Federalism », *International Perspectives*, 1977, p. 11.

80. Allocution de M. Paul Gérin-Lajoie à Québec le 22 avril 1965, in *Canadian Foreign Policy 1955-1965: Selected Speeches and Documents*, publiés par A.E. BLANCHETTE, Carleton Library, 1970, pp. 397-399.

81. Les critiques formulées à l'encontre du concept de « *province-building* » soulignent avant tout que le phénomène n'a pas la même acuité dans toutes les provinces. Voir à ce propos R.A. YOUNG, Ph. FAUCHER et A. BLAIS, « The Concept of Province-Building: A critique », *Canadian Journal of Political Science*, Vol. XVII, 1984, pp. 783-818.

munautaires ont pu arriver à des positions semblables quant à leur rôle face au gouvernement national, alors qu'elles restent opposées dans la plupart des débats de fond. De façon significative, les exécutifs régionaux et communautaires ont choisi de défendre un point de vue non seulement identique mais commun en ce qui concerne leurs compétences internationales. On a ainsi assisté à l'apparition d'un conflit centre-périphérie « classique » dans un système dont on avait pu écrire qu'il était « all periphery and no centre ». <sup>82</sup>

## B — Pressions centrifuges et réponses institutionnelles

L'étude de la structure institutionnelle de l'État peut aussi être d'un grand secours pour comprendre pourquoi les tentations centrifuges sont apparues et comment elles ont pu se développer. Il ne saurait être question de présenter ici un panorama complet de la question, mais il est sans doute utile d'indiquer quelques pistes qui mériteraient d'être explorées de manière plus systématique. Certains volets du problème — on pense par exemple aux réponses de type consociationnel aux difficultés créées par la fragmentation de certaines sociétés — ont déjà fait l'objet d'études approfondies. <sup>83</sup>

Mon argument pourrait être résumé de la manière suivante: si les pressions centrifuges dont nous avons constaté l'existence ont abouti à des manifestations parfois radicales en ce qui concerne les relations extérieures de certains États, on le doit en partie au fait que les structures institutionnelles nationales encourageaient ces tendances au lieu de les freiner. Faute d'une réponse institutionnelle adéquate, l'asymétrie de certaines régions les amène en effet à chercher à renforcer leur action autonome, ce qui donne lieu à des phénomènes du type « *province-building* », dont la dimension extérieure n'est pas négligeable.

La plus traditionnelle de ces réponses institutionnelles consisterait sans aucun doute à apaiser les inquiétudes des régions asymétriques en les associant à la prise de décision au niveau national. Le fédéralisme paraît tout indiqué dans ce cas, puisqu'il s'agit d'une forme de gouvernement « anti-majoritaire » par nature <sup>84</sup> — une caractéristique qu'il partage d'ailleurs avec les régimes de type consociationnel. <sup>85</sup> Dans de nombreux États fédéraux, la coutume veut par exemple que les États membres soient représentés au sein du gouvernement fédéral; on espère ménager de la sorte une forme de droit

82. A. MUGHAN, *Belgium: All Periphery and No Centre?* in Y. MENY et V. WRIGHT (eds.), *Centre-Periphery Relations Western Europe*, London, Allen and Unwin, 1985, pp. 273-299.

83. Voir à ce propos les ouvrages de synthèse de A. LIJPHART, *Democracy in Plural Societies — A Comparative Exploration*, New Haven et Londres, Yale University Press, 1977, et K. MCRAE, *Consociational Democracy — Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

84. W.S. LIVINGSTONE, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956.

85. Voir à ce propos le numéro spécial de la revue *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 15, printemps 1985, et spécialement les contributions de A. LIJPHART et D.J. ELAZAR.

de regard régional sur les orientations déterminées au niveau national, dans l'espoir de renforcer à la fois l'efficacité et la légitimité de l'action fédérale. La même logique préside en Belgique au prescrit constitutionnel de parité entre francophones et flamands au niveau du gouvernement national, exigence qui vaut aussi pour certains services administratifs centraux.

Cependant, les mécanismes destinés à assurer la représentation des différentes communautés au niveau national ne donnent pas toujours entière satisfaction. En Belgique, l'égalité numérique est compensée au sein du gouvernement par un dosage savant des attributions, ce qui aboutit parfois à des déséquilibres assez nets. La même tendance a été constatée au sein de l'administration canadienne au détriment des francophones;<sup>86</sup> nous avons vu que le domaine des relations extérieures n'échappait pas à la règle. De façon générale, la logique majoritaire du régime parlementaire et la discipline de parti qu'elle impose tant au niveau de l'exécutif national que des assemblées rendent plus aléatoire la représentation des États membres dans les fédérations parlementaires.<sup>87</sup> C'est en partie à cette raison que tient la relative faiblesse des Chambres hautes en Australie et au Canada: en cas de conflit, les clivages partisans prennent souvent le pas sur les clivages régionaux.<sup>88</sup> Au Canada, la représentativité du Gouvernement fédéral est encore affaiblie par un système électoral – le scrutin majoritaire – qui tend à amplifier les déséquilibres régionaux dans la répartition des votes en sur-représentant les partis dans leurs places-fortes et en les sous-représentant là où ils sont faibles.<sup>89</sup> Par contre-coup, cette régionalisation du soutien des partis nationaux affecte la composition du gouvernement national et la manière dont celui-ci est perçu: les récriminations contre le « *French Power* » témoignent du sentiment d'aliénation qui prévalait dans les provinces de l'Ouest canadien lorsque les libéraux étaient au pouvoir à Ottawa.<sup>90</sup>

Certes, l'école consociationnelle a eu le grand mérite de faire remarquer que les éléments structurels n'étaient pas les seuls déterminants du jeu politique; Lijphart notamment a souligné que les processus décisionnels comptaient pour beaucoup dans la stabilité de certains régimes.<sup>91</sup> Les deux sont toutefois intimement liés: il ne fait pas de doute que les structures institutionnelles exercent une influence notable sur le développement des

86. D. SMILEY, *Central Institutions* in S.M. BECK et I. BERNIER (eds.), *Canada and the New Constitution – The Unfinished Agenda*, Montréal, Institute for Research on Public Policy, 1983, 23-92, pp. 28-39.

87. En Belgique, cette tendance est toutefois atténuée par la régionalisation des partis politiques.

88. Renaud DEHOUSSE, « Le paradoxe de Madison: réflexions sur le rôle des Chambres hautes dans les systèmes fédéraux », à paraître dans la *Revue du droit public et de la science politique*, 1989.

89. Ainsi que l'a souligné A.C. CAIRNS dans « The Electoral System and the Party System in Canada », *Revue Canadienne de science politique*, vol. 1, 1968, pp. 55-80.

90. A. TUPPER, *Mr Trudeau and the West*, in L. PRATT et G. STEVENSON (eds.), *Western Separatism: The Myths, Realities and Dangers*, Edmonton, Hurtig, 1981, pp. 85-104.

91. « Consociational Democracy », *World Politics*, vol. 21, 1969, pp. 207-225.



processus décisionnels.<sup>92</sup> Les systèmes consociationnels n'échappent pas à la règle: la concentration du pouvoir voulue par le régime parlementaire ou l'absence d'un système partisan articulé au niveau national sont autant d'éléments qui vont à l'encontre d'idées dominantes du modèle consociationnel comme la représentation, la proportionnalité ou la « grande coalition ».<sup>93</sup> Loin de favoriser la volonté de compromis des élites et leur attachement au système auquel elles appartiennent, qui représentent deux conditions *sine qua non* de l'existence d'une démocratie consociationnelle, ces éléments tendent au contraire à alimenter les convictions d'élites régionales qui placent leurs espoirs dans une réforme profonde de l'État. Expression de ces espoirs, un phénomène comme le « *province-building* » trouve naturellement un terrain propice dans des États où le sentiment national n'a jamais été très fort. Le jugement de John Meisel sur le Canada: « almost totally lacking in a genuinely shared set of symbols, heroes, historical incidents, enemies or even ambitions », <sup>94</sup> pourrait passer pour une description de la situation belge: Val Lorwin écrivait il y a vingt ans que le sentiment national était plus faible en Belgique que dans n'importe quel autre État européen<sup>95</sup> et, à cet égard, il y a peu de raisons de croire que la situation se soit améliorée depuis lors. Cette carence contribue sans conteste à renforcer les pressions centrifuges. Que celles-ci se manifestent autant sur la scène internationale que dans les affaires internes est sans doute inévitable. C'est précisément parce qu'elles affectent la perception qu'ont les composantes de la fédération de leur place au sein de l'État que ces faiblesses institutionnelles sont susceptibles d'avoir une incidence directe sur leur attitude à l'égard de la politique étrangère suivie au niveau national. Comme le notait K.C. Wheare avec la modération qui caractérise ses analyses:

Indeed those circumstances which make federalism essential and unavoidable are likely to make this division of power in the control of foreign relations also essential and unavoidable.<sup>96</sup>

## VI – Conclusion

La volonté affichée par de nombreux États fédérés de s'imposer comme des acteurs à part entière sur la scène internationale répond à un faisceau de stimuli internes et externes, généraux et particuliers. Il est certain que l'évolution générale du système international, marquée par un développement et une diversification des réseaux relationnels, multiplie à la fois les

92. Voir H. BAKVIS, « Structure and Process in Federal and Consociational Arrangements », *Publius*, vol. 15, 1985, pp. 57-69.

93. Voir à ce propos LIJPHART, *Democracy in Plural Societies*, pp. 25-52.

94. *Canadian Parties and Politics*, in R.H. LEACH (ed.), *Contemporary Canada*, Durham, Duke University Press, 1968, p. 135.

95. *Belgium: Religion, Class, and Language in National Politics*, in R.A. DAHL (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, Yale U.P., 1966, p. 176.

96. *Federal Government*, Londres, Oxford Univ. Press, 1946, p. 187.

raisons et les occasions d'agir au niveau international. Ce n'est pas par hasard que le développement de l'action autonome des gouvernements infra-étatiques a coïncidé avec l'accent mis au niveau international sur des matières comme la culture, l'environnement ou l'aménagement du territoire, qui font traditionnellement partie de leurs attributions. L'interpénétration croissante entre questions internes et questions internationales incite l'ensemble des gouvernements régionaux à prendre en charge le prolongement externe de leurs attributions, tout en rendant quelque peu artificielles les prétentions du pouvoir central à un contrôle exclusif des relations extérieures.

Reste toutefois que ce phénomène, pour répandu qu'il soit, ne se manifeste pas partout avec la même constance ou la même intensité. Dans certains cas, les raisons de ce décalage sont évidentes: étant donné leur isolement, on ne peut pas attendre des États australiens qu'ils aient une activité transfrontalière aussi développée que celle des Provinces canadiennes. L'intérêt du critère d'asymétrie tient à ce qu'il opère une liaison conceptuelle entre la situation particulière de certaines régions, que ce soit au point de vue économique ou ethnique, d'une part, et leur attitude à l'égard du pouvoir central, d'autre part. Mélange de sentiment d'abandon, d'indifférence et de méfiance, les sentiments complexes des régions les plus asymétriques à l'égard des autorités nationales sont à la base de ce que l'on pourrait appeler un style politique propre,<sup>97</sup> plus conflictuel que coopératif, et de tentations autonomistes parfois assez fortes.

L'orientation et l'importance de ces pressions centrifuges dépendront en grande partie de la réponse institutionnelle qu'elles recevront. Si à l'asymétrie sociologique ou économique se superpose une asymétrie politique, la nécessité d'une décentralisation se fera sentir de façon particulièrement forte. Le parallèle entre les situations australienne et canadienne est édifiant à cet égard. L'acuité particulière des tensions au sein du fédéralisme canadien s'explique par le fait qu'un haut degré d'asymétrie – entre autres l'abcès québécois – est aggravé par des caractéristiques du régime parlementaire qui rendent difficile la représentation des intérêts particuliers de chaque province et leur défense effective au niveau fédéral. Il est vrai que ces éléments sont tout aussi présents dans un État comme l'Australie, mais l'existence d'un système partisan articulé, avec à sa base des organisations régionales puissantes, peut compenser ces faiblesses du système institutionnel. L'absence d'un contrepoids de ce genre se fait cruellement sentir au Canada: Ottawa n'est plus le lieu où les intérêts régionaux et nationaux peuvent être exprimés et réconciliés; faute de système politique intégré, les relations entre les différents sous-systèmes seront assurées en dehors du

97. Sur le concept de *policy style*, voir J. RICHARDSON (ed.), *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin, 1982.

cadre traditionnel des institutions parlementaires, par leur gouvernement respectif.<sup>98</sup>

Ces variables internes sont partie intégrante du contexte dans lequel la volonté d'affirmation internationale des États fédérés doit être appréciée. Il est en effet pratiquement inévitable que des déséquilibres présents sur le plan interne se reproduisent au niveau international, ainsi que le démontrent les exemples belge et canadien. Dans une large mesure, l'action internationale des régions sera fonction de la manière dont elles se définissent par rapport à l'État dans son ensemble et de leur perception des liens qui les unissent aux autorités nationales. Plus leur sentiment d'aliénation sera important, plus les pressions centrifuges seront fortes. Que cette aliénation soit réelle ou qu'elle soit le fruit d'une incompréhension importe finalement peu car, dans ce domaine, les sentiments comptent plus que la réalité objective. On pourrait poser en règle générale que le désir d'une présence internationale se manifestera avec une intensité particulière dans les secteurs où ce sentiment d'aliénation est le plus développé: relations économiques pour les régions frontalières, relations culturelles pour les régions ethniquement asymétriques.

On rejoint d'ailleurs là les conclusions d'une importante étude de James Rosenau sur ce qui distingue les processus décisionnels en matière de politique interne et de politique étrangère.<sup>99</sup> Rosenau considère en effet que la nature même des problèmes politiques peut avoir une incidence sur la manière dont il sont traités: la majorité des questions de politique étrangère peuvent faire l'objet d'un traitement centralisé dans la mesure où elles ne concernent pas directement les intérêts de la population nationale, tandis que les problèmes internes, enjeux d'une compétition entre acteurs et groupes nationaux pour des ressources limitées, seront gérés d'une manière plus décentralisée. Il est toutefois le premier à reconnaître que l'opposition entre ces deux secteurs (*issue-areas*) ne doit pas être exagérée: nombreuses sont en effet, dans l'univers d'interdépendance que nous connaissons, les questions internationales dont les implications directes pour les acteurs nationaux sont importantes – suffisantes en tout cas pour justifier un intérêt accru dans le processus décisionnel en matière de politique étrangère. Il suffit pour s'en convaincre de penser à l'émoi provoqué dans l'opinion publique américaine par la guerre du Viet-Nam ou au rôle actif que certains groupes d'intérêt

98. R. SIMEON, *The Future of Federal-Provincial Relations*, in E.J. FELDMAN et W. NEVITTE (eds.), *The Future of North America: Canada, The United States and Quebec Nationalism*, vol. 1, Cambridge et Montréal, Centre for Intergovernmental Affairs et Institute for Research on Public Policy, 1979, p. 149. Ce n'est d'ailleurs qu'en se basant sur le rôle déterminant des gouvernements provinciaux et sur le développement du fédéralisme coopératif que Lijphart peut parler du caractère « semi-consociationnel » du Canada. Voir *Democracy in Plural Societies*, p. 126, ainsi que l'analyse plus réservée de D. SMILEY dans *French-English Relations in Canada and Consociational Democracy*, in *Ethnic Conflict in the Western World*, *op. cit.*, pp. 179-203.

99. *Foreign Policy as an Issue-Area*, in J. ROSENAU (ed.), *Domestic Sources of Foreign Policy*, New York et Londres, The Free Press et Collier-Macmillan, 1967, pp. 11-50.

entendent assumer en ce qui concerne les relations économiques internationales. Le processus décisionnel en est évidemment profondément altéré:

The more an issue encompasses a society's resources and relationships, the more it will be drawn into the society's domestic political system and the less it will be processed through the society's foreign political system.<sup>100</sup>

Ce dernier point semble confirmé par l'attitude des collectivités fédérées. Le lien entre ressources et processus décisionnel est évident en ce qui concerne les régions frontalières, dont la vie quotidienne est profondément affectée par l'existence des frontières étatiques. Mais les ressources matérielles ne sont pas les seules à engendrer cette sorte de transformation: les relations culturelles internationales peuvent par exemple représenter un élément important du devenir de cultures minoritaires, et justifier à ce titre la sensibilité de certaines régions aux contacts avec des États de même culture.

Cet effet d'« intériorisation » des relations internationales se traduira par des réactions diverses. Ivo Duchacek a fait remarquer que dans un système fédéral, les entités subnationales semblaient souvent mues par les désirs quelque peu contradictoires d'être associées aux décisions nationales (« *let us in* ») et de s'en dégager (« *let us out* »), et qu'elles allaient parfois jusqu'à combiner ces attitudes à l'égard d'un même problème.<sup>101</sup> Les relations internationales n'échappent pas à la règle: les pressions centrifuges déboucheront tour à tour sur une co-gestion de certaines questions internationales par le centre et la périphérie ou sur une action internationale autonome des gouvernements régionaux. En règle générale, les régions asymétriques auront tendance à préférer cette dernière solution. La manière dont les provinces canadiennes conçoivent les relations culturelles internationales est tout à fait édifiante à cet égard: on pourrait dire en schématisant quelque peu que dans ce domaine, la principale revendication du Québec est de pouvoir agir de façon autonome, tandis que les autres provinces souhaitent avant tout être associées aux actions entreprises par Ottawa.<sup>102</sup> Ce choix fondamental conditionnera la nature des problèmes qui devront être résolus. Dans le premier cas, il s'agira avant tout de savoir par quel biais les États membres d'une fédération peuvent arriver à prendre pied sur la scène internationale. Dans le second cas, les principales difficultés auront trait à la définition d'une position commune et à la lourdeur du processus décisionnel.

100. *Ibid.*, p. 49.

101. *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Federalism*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1970, p. 356.

102. Voir à ce propos C. RYAN, *The Origins of Quebec's Cultural Diplomacy*, in *Canadian Culture: International Dimensions*, op. cit., 59-68 et N. MARTIN, *Provincial Perspectives on Canadian Cultural Diplomacy*, *ibid.*, pp. 139-145.